
TAR Lazio - n. 4234 del 17 marzo 2015

Sosta tariffata – delibera comunale – istruttoria carente - annullamento – sussistenza

Il costo della sosta tariffata deve essere parametrato ai fattori oggettivi esistenti come ad esempio l'eventuale presenza di particolari luoghi di attrazione, che ne legittimano costi maggiori. In mancanza di una adeguata istruttoria che valuti i dati oggettivi coinvolti, l'aumento del ticket relativo al pagamento del parcheggio, diventa semplicemente una sorta di sanzione per l'uso del veicolo privato.

Di conseguenza deve essere annullata la delibera comunale che ha prodotto un aumento generalizzato ed indiscriminato di tutte le tariffe della sosta e la "sospensione" delle tariffe agevolate, senza contenere nessun riferimento ai predetti criteri oggettivi, in quanto mira unicamente a reperire maggiori risorse economiche per le casse comunali.

N. 4234/2015 REG.PROV.COLL.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 13474 del 2014, proposto da:

Codacons, in persona del legale rappresentante p.t., Omissis, tutti, rappresentati e difesi dagli avv.ti prof. Carlo Rienzi, Gino Giuliano, Gianluca Di Ascenzo e Valentina Colarusso, ed elettivamente domiciliati presso lo studio del primo in Roma, v.le delle Milizie, 9;

contro

Roma Capitale, rappresentata e difesa dall'avv. Rosalda Rocchi, con la quale domicilia in Roma, Via Tempio di Giove, 21, presso l'Avvocatura capitolina; nei confronti di

Atac s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Angelo Piazza, ed elettivamente domiciliata presso lo studio del difensore, in Roma, Via Luigi Robecchi Brichetti,10;

Agenzia Roma Servizi per la Mobilità in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Antonio Feloreto, con domicilio eletto presso lo studio del difensore in Roma, Via A. Caroncini, 2;

per l'annullamento

- della deliberazione n. 48 del 29 luglio 2014, adottata dall'Assemblea Capitolina, recante in oggetto "Modifiche alla uova disciplina della sosta tariffata" pubblicata sull'Albo Pretorio on-line dal 6.08.2014 al 20.08.2014;

- del Piano generale del traffico urbano (PGTU) di Roma Capitale, adottato con deliberazione della Giunta Capitolina in data 28.03.2014 n. 70; nonché, ove occorra:

- della deliberazione del Consiglio Comunale del 28 marzo 1996, n. 46, di approvazione dei criteri per la determinazione e la modulazione delle tariffe di sosta dei veicoli;

- del Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU) adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 84 del 28 giugno 1999;

- della deliberazione della Giunta Comunale del 4 giugno 2008, n. 99, con cui veniva, tra l'altro, ripristinata la sosta tariffata nelle strade del Municipio Roma Centro Storico;

- della deliberazione n. 226/2004 e n. 381/2005 con cui il Consiglio Comunale ha approvato i criteri di riordino delle disposizioni in materia di sosta tariffata;

- della deliberazione della Giunta Comunale n. 257 dell'8 agosto 2008;

- della deliberazione della Giunta Comunale n. 43 del 15 febbraio 2012; nonché:

- di ogni altro atto alle stesse preordinato, presupposto, connesso e conseguente ancorché di estremi ignoti.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, Atac s.p.a. e Agenzia Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del giorno 4 febbraio 2015 il Cons. Silvia Martino;

Uditi gli avv.ti, di cui al verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. I ricorrenti espongono che, a partire dal 1996, il Comune di Roma ha adottato una serie di provvedimenti per disciplinare la tariffazione della sosta veicolare su strada, confluiti, da ultimo, nella "Nuova disciplina della sosta tariffata su strada" contenuta nella deliberazione della Giunta capitolina n. 185 del 2 maggio 2013.

Il modello adottato da tale disciplina era il seguente:

- tariffazione pari ad Euro 1,00 l'ora ad eccezione delle ZZTL all'interno delle quali è pari ad Euro 1,20;

Erano previste le seguenti agevolazioni tariffarie:

- tariffa agevolata giornaliera pari ad Euro 4,00 per otto ore continuative;
- tariffa agevolata mensile riferita ad un solo autoveicolo pari ad Euro 70,00/mese solare.

In tale contesto normativo la Giunta capitolina, con deliberazione n. 70 del 28 marzo 2014, ha adottato il nuovo Piano Generale del Traffico Urbano di Roma Capitale (PGTU).

Con l'impugnata deliberazione n. 48 del 29 luglio 2014, al fine di "recuperare l'efficacia dello strumento della sosta tariffata come regolatore della domanda di spostamento con mezzi privati", ha quindi modificato il piano tariffario della sosta veicolare su strada, prevedendo l'adeguamento

della tariffa oraria ad Euro 1,50 in tutte le aree tariffate all'interno e all'esterno delle ZZTL e, altresì, sospendendo le seguenti agevolazioni tariffarie:

- tariffa agevolata giornaliera pari ad euro 4,00 per otto ore continuative;
- tariffa agevolata mensile, riferita ad un solo autoveicolo, pari ad euro 70,00.

In tal modo, sottolineano i ricorrenti, l'amministrazione è pervenuta ad un aumento pari al 50% della tariffa giornaliera previamente in vigore nelle aree tariffate all'esterno delle ZZTL e circa del 30% all'interno delle ZZTL.

Inoltre, se si considera la sospensione delle tariffe agevolate, l'importo è addirittura triplicato. Per effetto del nuovo piano tariffario si assiste, dunque, ad un aumento abnorme e sproporzionato delle tariffe.

A ciò si aggiunga che, a fronte di tale aumento, non vi è stato un potenziamento del trasporto pubblico locale che fornisca una valida alternativa di spostamento all'interno della città, né risulta che sia stata considerata alcuna misura volta ad incentivare l'utilizzo dei mezzi pubblici. Premesse alcune considerazioni, rispettivamente, circa la legittimazione ad agire del Codacons, nonché degli altri ricorrenti indicati in epigrafe (i quali dichiarano di avere la residenza e/o la sede lavorativa nelle zone tariffate), il ricorso è stato affidato ai seguenti motivi:

1) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 7 E 36 DEL CODICE DELLA STRADA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLE DIRETTIVE DEL 12 APRILE 1995 DEL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI DI CONCERTO CON IL MINISTERO DELL'AMBIENTE E LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER LE AREE URBANE, PUBBLICATO NEL SUPPLEMENTO ORDINARIO N. 77 ALLA G.U. N. 146 DEL 24.6.1995. ECCESSO DI POTERE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 42 E 48 DEL TUEL. VIOLAZIONE ARTT. 16 E 23 COST..

La delibera gravata è stata adottata dall'Assemblea capitolina nelle more dell'approvazione del nuovo PGTU, allo stato solo adottato. Pertanto, le linee

guida in materia di pianificazione e programmazione debbono essere rinvenute nel PGTU, di cui alla delibera di C.C. n. 48 del 1999, alla quale, peraltro, anche la delibera gravata si riporta.

Il PGTU vigente, nella parte dedicata al "Sistema di tariffazione e dei limitazione temporale della sosta", stabilisce che il criterio di determinazione delle tariffe deve risultare, da un lato, efficace rispetto all'obiettivo di aumentare la rotazione dei veicoli, dall'altro, deve tenere conto delle diverse realtà circostanti e dei diversi usi ai quali destinare gli spazi di sosta da regolamentare.

A tali criteri si erano ispirate, in particolare, le misure confluite nella delibera di G.C. n. 185 del 2 maggio 2013, oggetto delle odierne modifiche.

In tale provvedimento non si rinvencono, però, né i dati obiettivi sulla base dei quali è stata eseguita l'attività di monitoraggio né i criteri seguiti per la rideterminazione del piano tariffario.

In più, sono state seguite le linee guida del nuovo PGTU, ovvero un piano non ancora approvato dalla competente Assemblea capitolina.

In sostanza, proseguono i ricorrenti, delle due l'una: o il provvedimento impugnato deve ritenersi illegittimo in quanto contrario ai principi previsti dal vecchio PGTU, oppure deve ritenersi nullo in quanto adottata in assenza dei requisiti formali, quali l'approvazione definitiva da parte del Consiglio Comunale.

2) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 7 DEL CODICE DELLA STRADA SOTTO ALTRO PROFILO. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA. MANCATA INDICAZIONE DEI CRITERI E/O INDICATORI PER IL CALCOLO DELLA TARIFFA. DIFETTO DI MOTIVAZIONE E DI SVIAMENTO. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA DELIBERA N. 46/1996.

Il nuovo PGTU divide il centro abitato di Roma in sei ambiti e prevede, in ciascun ambito, un sistema articolato di tariffe.

La delibera impugnata, per contro, nell'operare l'aumento generalizzato di cui si è detto e la "sospensione" delle tariffe agevolate, non contiene alcun riferimento ai criteri sulla base dei quali tali decisioni sono stata adottate, essendosi semplicemente provveduto ad un aumento lineare e indiscriminato. Non vi è alcuna distinzione, ad esempio, in rapporto agli

indicatori della congestione per ciascuna zona, né comunque vengono richiamati dati oggettivi ai quali ancorare l'aumento. I ricorrenti ritengono pertanto che la misura adottata, in quanto non rispettosa dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, miri a finalità ultronee rispetto a quelle che ne legittimano l'adozione e, segnatamente, a reperire risorse economiche.

Una politica tariffaria deve essere attuata in modo da stabilire costi crescenti in rapporto all'andamento della domanda nelle zone di maggiore attrazione, cosicché i costi del trasporto privato, anche in relazione alla disponibilità della sosta, siano più elevati, secondo il principio della internalizzazione dei costi di congestione.

Tuttavia, se il costo della sosta non viene effettivamente parametrato alle esternalità coinvolte (ad esempio, presenza di particolari luoghi attrattori), l'obbligo del pagamento del parcheggio diventa semplicemente una sorta di sanzione per l'uso del veicolo privato.

Per converso, affinché l'amministrazione possa "sanzionare" l'uso dell'auto privata, dovrebbe correlativamente apprestare valide alternative di trasporto pubblico, in particolare assicurando:

- tempi di percorrenza certi;
- tempi di attesa accettabili e ragionevoli;
- adeguati collegamenti tra le zone della città;
- condizioni di viaggio secondo standard di qualità, efficienza e sicurezza;
- rete di tpl capillarmente diffusa su tutto il territorio comunale;
- congruità delle tariffe.

A dimostrazione della scarsa fruibilità ed efficienza del servizio di TPL offerto, i ricorrenti portano l'esempio di un cittadino che da una zona esterna all'anello ferroviario debba raggiungere quotidianamente per motivi di lavoro una destinazione collocata in Zona 2 (Zona ad integrale sosta tariffata) ponendo in evidenza la significativa differenza esistente tra i tempi di percorrenza del trasporto privato rispetto all'utilizzo dei mezzi pubblici.

A ciò si aggiunge, secondo quanto previsto dal PGTU in itinere, l'integrale soppressione degli spazi di sosta non a pagamento all'interno dell'anello ferroviario.

3) VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 6, E 7 DELLA L. N. 241/90. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 8 E 9 DEL TUEL. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E CARENZA DI MOTIVAZIONE. VIOLAZIONE ART. 97 COST..

Nel provvedimento impugnato, vengono richiamati uno studio ed una attività di monitoraggio che non sono stati allegati al provvedimento. Inoltre, non vi è alcuna valutazione in ordine alle osservazioni presentate (dal Codacons, e da altre associazioni) in ordine al PGTU in itinere.

Ciò senza dire che, a fini dell'approvazione dell'impugnata delibera n. 48, non sono state comunque osservate le garanzie procedurali, consentendo l'apporto partecipativo dei cittadini e delle associazioni di tutela dei consumatori.

Si sono costituiti, per resistere, Roma Capitale, Atac s.p.a. e Agenzia Roma Servizi per la Mobilità s.r.l. (quest'ultima, peraltro, chiedendo preliminarmente di essere estromessa dal processo per difetto di legittimazione passiva).

Roma Capitale, ha dedotto il difetto di legittimazione del Codacons, sotto due distinti profili.

Da un lato, l'iniziativa processuale dell'associazione si proporrebbe la tutela dei soli utenti che si ritengono lesi dalla delibera, trascurando quelli (ad esempio, i residenti) che sono invece avvantaggiati dalle misure adottate.

Gli obiettivi perseguiti dal Codacons riguarderebbero, pertanto, interessi peculiari di una sola parte degli associati e non della totalità.

La legittimazione a ricorrere delle associazioni dei consumatori e degli utenti, per quanto ampia, non può comunque estendersi fino al punto di ricomprendere qualsiasi attività di tipo pubblicistico che si rifletta economicamente, in modo diretto o indiretto sui cittadini.

Nel merito, ha poi ricordato che il potere attribuito ai Comuni dall'art. 7, comma 9, del d.lgs. n. 285 del 1992, in assenza di specifiche limitazioni, è ampiamente discrezionale e che la ragionevolezza delle scelte concretamente assunte può essere solo sindacata "ab externo" (Cons. St., sez. V[^], sentenza n. 825 del 2009).

Anche la Corte Costituzionale ha da tempo riconosciuto come il diritto del cittadino sancito dall'art. 16 della Costituzione di circolare liberamente non sia assoluto ed inderogabile e non precluda quindi di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscono sul movimento della popolazione. In particolare "sistemi come quelli del pedaggio autostradale o dei provvedimenti amministrativi di chiusura (nel rispetto di determinate zone o fasce orarie) dei centri storici delle più importanti città sono ormai universalmente riconosciuti come legittimi, proprio in virtù del principio per cui la libera circolazione non si identifica con la libertà assoluta di circolare su tutte le strade con il mezzo privato, bensì va regolata al fine di raggiungere la migliore utilizzazione dei beni pubblici" (Corte cost., sentenza 19 luglio 1996, n. 264).

L'amministrazione ha poi delineato i criteri che, in materia, hanno ispirato il PGTU vigente, di cui alla delibera di C.C. n. 84 del 1999 nonché il Piano in itinere (delibera di G.C. n. 70 del 2014).

Il modello organizzativo adottato è quello a "quattro aree": un'area centrale, molto densa di attività terziarie, caratterizzata da una rete stradale a bassa capacità con una zona a traffico limitato e con massimizzazione ai bordi della sosta a pagamento su strada; l'area anulare, confinante con una parte con la ZTL e dall'altra con il c.d. anello ferroviario; una terza (area C) a bassa densità di attività lavorativa ma ad alta densità abitativa; una quarta area compresa tra la terza fascia ed il GRA (con una modesta densità abitativa e terziaria).

Il quadro strategico della gestione della mobilità è stato individuato nel potenziamento del servizio di trasporto pubblico collettivo, nella

realizzazione di parcheggi di scambio, nella tariffazione della sosta e nel miglioramento della circolazione pedonale attraverso l'istituzione di aree pedonali e di percorsi pedonali di vario genere.

Particolare attenzione è stata data alla zona a traffico limitato e alla tariffazione della sosta che è apparsa, nell'immediato, l'unico provvedimento attuabile per moltiplicare, attraverso l'aumento della rotazione, le scarse aree disponibili per il parcheggio a raso nelle diverse aree della città,

garantendo così ai cittadini una maggiore possibilità di condivisione delle risorse "spazio" nelle aree centrali della città.

Alle pagg. 126 e 127, in particolare, il vigente PGTU, tra i provvedimenti strutturali da assumere, elenca, tra gli altri, "l'adozione di politiche tariffarie atte a promuovere l'uso corrente del trasporto pubblico".

La comune esperienza rivela che non tutte le iniziative e i progetti dell'amministrazione indicati nel Piano sono stati realizzati sebbene siano stati conseguiti notevoli risultati attraverso la realizzazione di aree e percorsi pedonali (tra cui Via dei Fori Imperiali e, recentemente, il c.d. Tridente), e siano state incentivate forme di mobilità sostenibile (Car Pooling e Car Sharing, e, da ultimo, Bike Sharing a pedalata assistita).

Il Nuovo PGTU (adottato con delibera di G.C. n. 70 del 2014, e, successivamente alle controdeduzioni dei Municipi, con decisione della Giunta del 19.9.2014), ha poi preso atto del fatto che "le misure di limitazione del traffico privato per favorire l'utilizzo del trasporto pubblico nell'area centrale e semicentrale hanno prodotto risultati inferiori a quelli attesi. In particolare, sono aumentati i veicoli a due ruote, che non sono stati interessati dalla misure di limitazione, con conseguente aumento della incidentalità. Altra critica è rappresentata dalla ridotta rotazione nell'uso degli spazi di sosta tariffati per la presenza massiccia di auto dei residenti, esentate dal pagamento; tale criticità si è accresciuta con l'introduzione nel 2008 degli stalli di sosta gratuiti, degli abbonamenti mensili e di tariffe forfettarie giornaliere [...].D'altra parte la città, dopo avere sperimentato in questi ultimi anni nuove 'regole' e dopo averne apprezzato gli effetti in linea

generale positivi, è pronta per un più efficace 'rigore' per raggiungere gli obiettivi fissati" (pag. 2 nuovo PGTU).

L'uso del mezzo privato è stato oggetto di ampia disamina, come pure il fatto che la regolamentazione della sosta applicata nel 2008 ha provato "una riduzione della rotazione dell'uso degli spazi di parcheggio del 29% tra il 2007 e il 2012, cioè della disponibilità effettiva di sosta" (pag. 3 nuovo PGTU).

Nel nuovo Piano sono state individuate un insieme di azioni e misure volte a limitare l'utilizzo del mezzo privato all'interno delle zone centrali della città.

Il nuovo regime tariffario – prosegue la difesa capitolina – è inserito in un insieme di azioni volto a salvaguardare la salute dei cittadini nonché la sostenibilità della circolazione viaria all'interno del centro storico, dichiarato dall'Unesco patrimonio dell'umanità.

Alla luce di tanto, le disposizioni impugnate sarebbero pienamente coerenti ed in linea sia con il vigente, sia con l'approvando PGTU, nonché compiutamente motivate dall'amministrazione. Per quanto in particolare riguarda le misure volte a potenziare il trasporto pubblico collettivo

l'amministrazione segnala il Car Pooling, il Car sharing ed il Bike Sharing (del. G.C. n. 45/2014; del G.C. n. 173/2014).

Nello specifico, la delibera impugnata si fonda sull'attività di monitoraggio e sullo studio effettuato da Roma Servizi per la Mobilità, da cui è emerso, in particolare che:

- a) l'offerta di tariffe agevolate mensili e giornaliere ha favorito gli spostamenti sistematici con mezzo privato anche verso destinazioni servite dal trasporto pubblico, comportando, inoltre, una ridotta rotazione nell'utilizzo degli stalli tariffati;
- b) i fenomeni di sosta d'intralcio in doppia fila o di uso improprio degli spazi riservati alla sosta, si sono tradotti in fenomeni "perturbanti il regolare transito dei mezzi di trasporto pubblico, determinando livelli di percorrenze

ed, in generale, livelli di servizio non idonei a garantire l'effettiva competitività dello stesso".

In tale contesto, al fine di "recuperare l'efficacia dello strumento della sosta tariffata come regolatore della domanda di spostamento verso zone servite dal trasporto pubblico e dove insistono i principali attrattori", nonché "evitare che forme di agevolazione tariffaria favoriscano gli spostamenti sistematici con veicoli privati, riducendo, in tal modo, la rotazione nell'utilizzo degli stalli tariffati", sono state adottate le contestate misure di aumento della tariffa all'interno

dell'anello ferroviario (sino ad 1, 50 euro all'ora), e di sospensione di tutte le forme di agevolazione tariffaria. Sono peraltro rimaste invariate:

- la perimetrazione vigente nelle zone di particolare rilevanza urbanistica;
- la tariffa di prossimità vigente in alcune zone marginali, non residenziali e poco servite dal TPL (pari ad euro 1,00 per le prime due ore, ed euro 2,50 per l'intera giornata);
- la tariffazione integrale (senza stalli gratuiti) nelle ZZTL;
- la tariffa minima di euro 0.20 per 15 minuti di sosta, su tutti gli stalli tariffati;
- l'offerta di stalli bianchi gratuiti con l'obbligo di esporre il disco orario e limite di sosta di ore 3 su tutte le aree all'interno delle zone di rilevanza urbanistica.

Nella deliberazione è stato altresì allegato "quale parte integrante il nuovo testo del documento denominato Nuova disciplina della sosta tariffata su strada" aggiornato con la nuova delimitazione territoriale dei Municipi.

La difesa capitolina ha poi richiamato lo studio compiuto dall'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità, nel quale sono stati sintetizzati i risultati delle elaborazioni relativi ai dati che riguardano: incassi, numero di operazioni ai parcometri, struttura dei pagamenti registrati ai parcometri, incidenza ed effetti degli abbonamenti e delle tariffe agevolate rispetto alla situazione precedente il 2008, tempo medio di sosta ed effettivo utilizzo a rotazione degli stalli di sosta offerti nelle diverse zone, oggi e prima dell'introduzione

delle nuove discipline nel 2008; conseguenze sui tempi di percorrenza delle linee TPL delle nuove discipline e regolamentazione della sosta tariffata.

In particolare gli approfondimenti tecnici e le attività di monitoraggio condotte sul sistema della sosta hanno evidenziato:

- che l'offerta di tariffe agevolate mensili o fortettarie giornaliere ha limitato l'efficacia della regolazione favorendo gli spostamenti sistematici con mezzo privato anche verso destinazioni servite dal trasporto pubblico;
- che l'utilizzo massivo degli stalli di sosta tariffata da parte di ciclomotori e motocicli, i quali utilizzano gratuitamente tali spazi pur disponendo di stalli dedicati, riduce la possibilità di un uso efficace degli spazi disponibili da parte delle autovetture, e di una effettiva rotazione nell'utilizzo degli stalli;
- lungo alcuni assi stradali, i suddetti fenomeni di sosta d'intralcio si traducono in eventi perturbanti il regolare transito dei mezzi di trasporto pubblico e determinano tempi di percorrenza e in generale livelli di servizio non idonei a garantire l'effettiva competitività;
- la mancanza di effettivo utilizzo a rotazione degli stalli tariffati e la conseguente limitata offerta di sosta, soprattutto lungo gli assi caratterizzati dalla presenza di fronti commerciali continui. Anche lungo tali assi stradali, la presenza massiccia e stanziale dei veicoli di proprietà dei residenti, esentati dal pagamento della sosta (circa il 37% per la zona campione di Prati) determina di fatto una riduzione drastica degli spazi fruibili a rotazione da parte di clienti o visitatori non sistematici;
- la difficoltà di garantire il rispetto della normativa relativa alla sosta negli stalli con limite temporale di 3 ore determina di frequente fenomeni di sosta di intralcio in doppia fila o l'utilizzo impropri degli spazi, spesso gestiti da parte di abusivi.

Sul piano procedimentale, l'amministrazione osserva che le modalità di consultazione che furono adottate nel 2008 non sono in realtà previste da alcuna disposizione, legislativa, ovvero regolamentare, né dal PGTU.

Lo studio e le motivazioni che hanno portato alle nuove tariffe sono dovute al fatto che il bene "area pubblica" in una città come Roma, in quanto limitato, necessita di misure che possano consentire a tutti di fruirne tramite una rotazione idonea a fare fronte alla domanda.

La difesa capitolina propone poi un confronto con la disciplina della sosta tariffata vigente in altre città italiane, nelle quali, al pari di Roma, non sono previsti incentivi alla sosta lunga.

Sottolinea, infine, che gli studi effettuati dall'ATAC sui primi mesi di applicazione della delibera confermano gli effetti benefici già prodotti, quali la riduzione del tempo medio della sosta dei veicoli paganti e l'aumento della rotazione.

Conclude ricordando che le c.d. strisce blu sono ormai riconosciute in tutto il modo come uno degli strumenti essenziali della circolazione, al fine di superare le enormi criticità ambientali dei centri storici e delle aree immediatamente adiacenti (Cons. St., sentenza n. 5768/2013).

Anche ATAC s.p.a. ha sintetizzato il quadro normativo di riferimento, soffermandosi, in particolare, sugli obiettivi previsti dal PGTU in itinere, tra i quali figurano:

- 1) evitare che forme di agevolazioni tariffarie favoriscano gli spostamenti sistematici con veicoli privati anche verso zone servite dal trasporto pubblico 'forte';
- 2) aumentare l'accessibilità per gli spostamenti non sistematici effettuati con auto privata per gli assi caratterizzati da fronti commerciali continui o in presenza di forti attrattori, cioè dove è richiesta una forte rotazione nell'uso dei posti disponibili;
- 3) ridefinire le tariffe massime applicabili e introdurre un sistema tariffario articolato, differenziato in relazione alla effettiva disponibilità di sosta, alla disponibilità di trasporto pubblico e all'attrattiva dell'area.

Premesso che la delibera impugnata è un atto amministrativo generale di pianificazione, escluso, in quanto tale, dall'applicazione delle norme sulla partecipazione (art. 13 della l. n. 241/90), ATAC asserisce che la delibera impugnata non costituisce una sorta di anticipazione dell'esecuzione del

PGTU in itinere ma una soluzione transitoria, del tutto coerente anche con il Piano vigente, il quale, peraltro, non reca alcuna indicazione in ordine all'entità della tariffa ovvero circa la necessaria previsione di tariffe agevolate.

L'adeguamento disposto da Roma Capitale è poi del tutto in linea con l'importo della tariffa oraria di sosta vigente in altre città italiane, ed, anzi, ben al di sotto rispetto a realtà territoriali in alcun modo paragonabili a quella della Capitale.

La società contesta altresì l'asserita carenza di misure di aumento dell'offerta di trasporto pubblico dedotta di ricorrenti, all'uopo allegando il piano industriale 2015-2019 presentato il 29 ottobre scorso alla Commissione Consiliare Permanente Mobilità e Trasporti.

Da tale piano si evince, per il lasso temporale di riferimento, un programma volto ad una generale riorganizzazione dei servizi, alla razionalizzazione del servizio notturno, al miglioramento dell'affidabilità nonché ad un aumento dell'offerta dei servizi su rotaie (metro C e nuovi treni CAF sulla linea B).

Il programma prevede altresì un aumento dei volumi di produzione complessiva per il triennio 2014-2016 pari a circa 16 mln di vetture -Km con una variazione percentuale del 9.7%.

Con ordinanza collegiale n. 11634 del 20.11.2014, la Sezione ha disposto incumbenti istruttori nei confronti dell'amministrazione capitolina.

In data 5.12.2014 e 16.12.2014, Roma Capitale ha effettuato una produzione documentale in cui figurano, in particolare, una "nota integrativa" dell'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità del 3.12.2014 ed una relazione dell' 11.12.2014 del Dipartimento Mobilità e Trasporti.

Nella prima nota integrativa, l'Agenzia evidenzia come, dallo studio posto a base della delibera, risulti che le zone incluse nella tariffazione della sosta sono "sostanzialmente" tutte coperte da servizi di trasporto pubblico ad alta capacità (Tavole 8 e 9).

Inoltre, il confronto con altre città italiane appare in generale incongruo poiché si tratta di contesti territoriali con caratteristiche insediative specifiche e dimensioni nettamente non paragonabili a quelle di Roma.

Alcune considerazioni si possono però effettuare dal confronto con Milano, dove però - sottolinea l'Agencia - è da rilevare un'articolazione dello strumento della regolamentazione della sosta tariffata molto condizionato dall'esistenza della cosiddetta area C.

Milano è suddivisa in tre aree concentriche: la tariffa all'interno della cerchia dei Bastioni arriva fino a 3 euro/ora oltre la seconda ora di sosta, nella seconda fascia è di 1,2 euro/ora, nella terza 0,8. Oltre alla gratuità per i residenti, agevolazioni nelle aree tariffate più centrali sono previste solo per alcune categorie specifiche di lavoratori che possono acquistare abbonamenti a prezzo ridotto. Nell'area tariffata più esterna (c.d. extra - filoviaria) sono previste forme di abbonamento per tutti gli utenti.

L'Agencia precisa che questa forma di agevolazione è stata introdotta solo recentemente e a valle di un periodo di consolidamento delle politiche di mobilità attuate negli ultimi anni. Tuttavia, anche a Roma esistono forme di agevolazione rappresentate da:

- 18.200 stalli bianchi ad uso gratuito da parte di residenti e non residenti che sono diffusi in tutte le aree tariffarie esterne alla ZTL, nella misura di oltre il 20% del totale dei posti tariffati disponibili, localizzati anche nelle aree limitrofe agli ospedali;
 - 1.700 posti ove si applica la tariffa c.d. di "prossimità", vigente in alcune zone marginali non residenziali e poco servite dal TPL;
 - tariffa minima di euro 0,20 per 15 minuti di sosta su tutti gli stalli tariffati.
- A queste agevolazioni va aggiunta quella per i possessori di "metrebus card" i quali hanno la possibilità di sostare gratuitamente nei parcheggi di scambio.

Nella relazione del Dipartimento Mobilità e Trasporti si sostiene invece che la delibera n. 48/2014 ha proceduto ad un mero adeguamento delle tariffe orarie definite dal Consiglio Comunale con delibera n. 226/2004.

Nelle memorie conclusionali, depositate in vista della pubblica udienza di discussione, le parti hanno ribadito e/o sviluppato le rispettive argomentazioni.

In particolare, Atac s.p.a. rimarca che lo Studio posto alla base della delibera ha verificato l'adeguatezza dell'offerta di trasporto pubblico nelle diverse zone tariffate, ed ha constatato che, nell'area delimitata dal perimetro del c.d anello ferroviario, nonostante la forte dotazione di servizi di trasporto pubblico, "oltre il 50% degli spostamenti si effettua con veicoli privati".

Ribadisce:

- che l'entità dell'adeguamento della tariffa oraria corrisponde a quanto si otterrebbe attraverso la mera applicazione dell'indice Istat;
- che permangono alcune misure di tariffazione agevolata (gli stalli bianchi, le tariffe di prossimità, ettc.) nonché le esenzioni per le macchine elettriche, ibride, car sharing e le altre categorie previste dalla legge.

Il Codacons ha poi specificamente controdedotto in ordine all'eccezione di difetto di legittimazione sollevata dall'amministrazione capitolina.

Nel merito, i ricorrenti hanno ancora una volta sottolineato che la delibera n. 48 è stata adottata al di fuori di qualsiasi ottica generale di organizzazione, pianificazione e gestione della mobilità.

Hanno poi fatto osservare che gli strumenti alternativi all'utilizzo del mezzo privato, particolarmente enfatizzati dall'amministrazione, quali i servizi di car sharing e bike sharing, si trovano, allo stato, in una fase del tutto sperimentale.

Si tratta, inoltre, di alternative costose e, comunque, non disponibili in tutte le zone della città. Priva di efficacia dirimente è poi la comparazione con le realtà di altre città, per l'enorme diversità che caratterizza i diversi sistemi di trasporto pubblico nei vari contesti territoriali. L'irragionevolezza della scelta compiuta appare ancora più evidente se solo si pensi che l'aumento

tariffario e l'abrogazione di qualsiasi agevolazione giornaliera e mensile poggia su uno studio

condotto su un campione estremamente limitato (quartiere Prati), comprensivo di appena quattro vie in nemmeno 24 ore.

In altri termini, l'amministrazione capitolina ha ritenuto sufficienti i dati ricavabili da una attività di monitoraggio, condotta in tempi e spazi ridottissimi, per rimodulare le tariffe sull'intero territorio cittadino.

Infine, relativamente al richiamo fatto dal Dipartimento Mobilità e Trasporti alla delibera n. 226/2004, i ricorrenti fanno rilevare che, in tale delibera, uno dei parametri da considerare ai fini della modulazione della tariffa era rappresentato dalla maggiore o minore vicinanza alle ZZTL. Per contro, la delibera 48 ha operato un innalzamento lineare, senza operare distinzione alcuna.

Relativamente, poi, ai dati offerti da ATAC (circa la presenza di parcheggi di scambio, parcheggi di prossimità etcc.), fanno osservare che non è stata data alcuna dimostrazione dell'efficacia di tali misure e del loro impatto sulla mobilità.

Ad esempio, i parcheggi di scambio non sono stati incrementati, né di numero né di capienza. Anche i parcheggi a tariffa non vincolata hanno capienza limitata e, spesso, elevati costi mensili di abbonamento.

Il ricorso, è stato infine trattenuto per la decisione alla pubblica udienza di discussione del 4 febbraio 2015.

DIRITTO

1. Oggetto dell'odierna impugnativa è la delibera n. 48 approvata dall'Assemblea capitolina il 29 luglio 2014.

La delibera interviene sulla "Nuova disciplina della Sosta Tariffata su strada", di cui alla precedente deliberazione di G.C. n. 257/2008, come da ultimo integrata con la delibera n. 185/2013, e fa seguito all' "attività di monitoraggio sull'attuazione della nuova disciplina della sosta effettuata negli ultimi anni" nonché allo "studio effettuato da Roma Servizi per la Mobilità s.r.l. in atti al Dipartimento Mobilità e Trasporti" dal quale "sono

emerse criticità che hanno evidenziato una ridotta efficacia del sistema finora in essere quale strumento di regolazione e gestione della domanda di spostamento nelle zone dove insistono i principale attrattori”.

Tali criticità riguardano, da un lato, l’offerta di tariffe agevolate mensili e giornaliera che “ha favorito gli spostamenti sistematici con mezzo privato anche verso destinazioni servite dal trasporto pubblico e ha, inoltre, comportato una ridotta rotazione nell’utilizzo degli stalli tariffati”; dall’altro, i fenomeni di sosta d’intralcio in doppia fila o di uso improprio degli spazi riservati alla sosta, i quali “si traducono in eventi perturbanti il regolare transito dei mezzi del trasporto pubblico, determinando tempi di percorrenza e, in generale, livelli di servizio non idonei a garantire l’effettiva competitività dello stesso”.

Allo scopo di ovviare a siffatte criticità, “nelle more della nuova disciplina della sosta secondo le linee stabilite dal Nuovo Piano Generale del Traffico Urbano di Roma Capitale (PGTU)” l’Assemblea capitolina ha quindi ritenuto opportuno modificare la disciplina della sosta.

In particolare, ha ritenuto necessario:

- a) adeguare le tariffe orarie di cui alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 226/2004 portandole ad Euro 1,50/h sia all’interno che all’esterno delle ZZTL;
- b) sospendere le seguenti agevolazioni tariffarie di cui alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 54/2010:
 1. tariffa agevolata giornaliera pari ad Euro 4,00 per otto ore continuative;
 2. tariffa agevolata mensile, riferita ad un solo autoveicolo, pari ad euro 70,00.

Sono invece rimaste invariate:

- la perimetrazione vigente delle zone di particolare rilevanza urbanistica;

- la tariffa di prossimità vigente in alcune zone marginali non residenziali e poco servite dal tpl; - la tariffazione integrale (senza stalli gratuiti) nelle ZZTL;
- l'offerta di stalli bianchi gratuiti, con l'obbligo di esporre il disco orario e con limite di sosta di tre ore per i non residenti nell'ambito;
- la tariffa agevolata pari ad Euro 0,20 per 15 minuti;
- la gratuità della sosta per le vetture a trazione elettrica o ibrida;
- la gratuità della sosta per i ciclomotori e motocicli a due e tre ruote all'interno degli stalli tariffati; - la gratuità della sosta nei parcheggi in prossimità di strutture ospedaliere, con limite temporale di sosta continuativa di tre ore.

Sono altresì rimasti invariati gli "obiettivi specifici" della disciplina, riportata in allegato, quale "parte integrante" della delibera contestualmente approvata.

Essi, per la parte di interesse nella presente controversia, risultano così formulati:

- "aumentare l'accessibilità per gli spostamenti sistematici (es: casa - lavoro) effettuati con auto privata, per facilitare gli utenti provenienti da zone non coperte da servizi "forti" di trasporto pubblico (ad elevata capacità e frequenza);

- tutelare la domanda di sosta da parte dei residenti dissuadendo l'uso dell'auto privata nelle aree coperte da servizi "forti" di trasporto pubblico e comunque caratterizzate da un'elevata densità di addetti e di visitatori da questi ultimi richiamati;
- aumentare la fruibilità delle aree di sosta a servizio dei grandi ospedali che non dispongono di parcheggi interni e garantire la massima accessibilità da parte degli utenti dei servizi sanitari;
- incrementare all'interno delle aree tariffate la dotazione di spazi per la sosta di ciclomotori e motocicli, fino a raddoppiarli e prevedere spazi di sosta per biciclette;
- confermare e rafforzare azioni innovative a favore di categorie particolari di utenti (es. strisce rosa);

- definire forme di tariffazione scontata tramite abbonamenti mensili e tariffe di lunga durata (fino ad otto ore), già introdotte in via sperimentale;

- distribuire in modo omogeneo gli stalli di sosta gratuita pari al 20% nelle zone "A" e pari al 50% nelle zone di particolare rilevanza urbanistica, come di seguito individuate."

2. Ciò posto, in via preliminare, va in primo luogo respinta la richiesta di estromissione dal

processo avanzata dall'Agencia Roma Servizi per la Mobilità.

La predetta società, infatti, non può dirsi estranea alla presente controversia, in quanto essa non solo ha realizzato lo studio posto alla base della delibera impugnata, ma ha anche redatto le note esplicative versate in atti dall'amministrazione capitolina in esecuzione degli incombeni disposti dalla Sezione.

Sebbene tale attività non abbia natura volitivo - provvedimentale, è innegabile che la presenza in giudizio di Roma Servizi - in atto affidataria dei servizi "di pianificazione, supervisione, coordinamento e controllo dei processi inerenti la mobilità privata e pubblica" di Roma Capitale, che ne rappresenta l'unico socio - appare, se non necessaria, quantomeno opportuna.

2.1. Deve poi essere respinta l'eccezione di difetto di legittimazione del Codacons, avanzata

dall'amministrazione capitolina.

2.1.1 Sotto un primo profilo è stata dedotta la mancanza di omogeneità delle posizioni fatte valere che sarebbe l'unico presupposto idoneo a legittimare l'associazione di categoria alla proposizione dell'odierno ricorso, in quanto, nella sostanza, attese le finalità perseguite a norma dello statuto da parte dell'associazione, con il predetto ricorso la stessa si farebbe portatrice degli interessi essenzialmente economici di una parte soltanto dei propri iscritti, le quali sarebbero tuttavia in conflitto con gli interessi

principali dalla stessa perseguiti di tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

Al riguardo è sufficiente richiamare, nella sua piena condivisione, il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui l'ente esponenziale - oltre ad essere titolare di posizioni giuridiche proprie quale persona giuridica, non diversamente dai singoli soggetti dell'ordinamento - risulta titolare sia di posizioni giuridiche che appartengono anche a ciascun componente della collettività da esso rappresentata, tutelabili dunque sia dall'ente sia da ciascun singolo componente (in questo senso l'interesse collettivo assume connotazioni proprie di interesse "superindividuale"); sia posizioni giuridiche di cui è titolare in via esclusiva, cioè interessi collettivi propriamente detti, la cui titolarità è solo dell'ente, proprio perché risultanti da un processo di soggettivizzazione dell'interesse altrimenti diffuso ed adespota.

Mentre nel primo caso in tanto è possibile riconoscere all'ente legittimazione ad agire in quanto l'atto impugnato "leda l'interesse di tutti e non solo di alcuni dei suoi aderenti"; nel secondo caso l'ente, godendo di una titolarità sua propria di posizione giuridica soggettiva, gode ex se di legittimazione ad agire e può anche rappresentarsi il caso che la sua azione, volta alla tutela dell'interesse collettivo della categoria, possa porsi in contraddizione/contrasto con l'interesse del singolo componente della collettività. E' questo il caso che si verifica allorché venga adottato da una pubblica amministrazione un atto amministrativo che si pone in contrasto con l'interesse collettivo del quale l'ente esponenziale della categoria è titolare (interesse collettivo per come conformato dalla legge), sebbene esso risulti produttivo di effetti favorevoli per una parte (o anche uno solo) degli appartenenti alla categoria medesima (Cons. di Stato, sez. IV, 18.11.2013, n. 5451).

2.1.2. Sotto un secondo profilo è stato dedotto che la legittimazione a ricorrere delle associazioni dei consumatori e degli utenti non può estendersi fino a ricomprendere qualsiasi attività di tipo pubblicitario che si rifletta economicamente, in modo diretto o indiretto, sui cittadini.

Nel caso di specie, tuttavia, l'eccezione non coglie nel segno perché gli atti di cui si verte:

- per un verso, attengono alla determinazione di "tariffe" e quindi incidono proprio sui diritti e/o interessi degli utenti della strada, con potenziale pregiudizio nella loro sfera patrimoniale;

- per l'altro, si inseriscono nella più generale disciplina del traffico urbano e ciò di uno strumento destinato ad incidere anche sulla tutela dell'ambiente.

In entrambi i casi, la delibera impugnata attiene all'ambito di legittimazione conferito ex lege alla ricorrente associazione sia dal Codice del Consumo (cfr., in particolare, gli artt. 2, 137, 139 e 140 del d.lgs. n. 206/2005, per quanto riguarda i diritti e gli interessi dei consumatori), sia dagli artt. 13 e 18 della l. n. 349 del 1986.

3. Nel merito, debbono essere respinte le doglianze di carattere procedimentale.

La delibera di cui si verte interviene su un atto amministrativo di carattere generale, di cui, ovviamente, condivide la natura.

In quanto tale, ad essa non si applicano le disposizioni del capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241, in tema di partecipazione al procedimento amministrativo, ai sensi dell'articolo 13 della predetta legge, il quale dispone testualmente che "1. Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione" (cfr., ex plurimis, Cons. St., sez. III, sentenza n. 4392 del 27.8.2014; sul punto specifico, id., sez. VI, sentenza n. 565 dell' 1.2.2002).

Nel caso di specie, l'art. 7, comma 1, lett. f) del d.lgs. n. 285 del 1992 – il quale è alla base del potere esercitato dall'amministrazione capitolina – non prevede alcuna forma di consultazione e/o partecipazione da parte dei

cittadini, di altri soggetti portatori di interessi pubblici e/privati, ovvero di associazioni esponenziali di interessi diffusi.

La conclusione non muta per il solo fatto che, in occasione dell'adozione della "Nuova disciplina" (avvenuta, dapprima in via sperimentale, con le delibere di Giunta n. 257 dell' 8 agosto 2008 e n. 281 dell'8 settembre 2008), l'amministrazione capitolina abbia ritenuto di consultare numerose associazioni (tra cui Codacons, Lega dei Consumatori, Assoutenti, Federconsumatori, Confcommercio, Confesercenti, Adiconsum, Cittadinanza Attiva, Adusbef, Italia Nostra e Lega Ambiente).

Non esistendo alcun obbligo normativo in tal senso, la scelta di una governance partecipata è rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione che, nel caso in esame, non ha evidentemente ritenuto utile ricorrere ad indicazioni e/o proposte provenienti dalla comunità locale.

3.1 Pure infondato appare, dal punto di vista procedimentale, il motivo secondo cui

l'approvazione del nuovo PGTU costituirebbe un presupposto necessario per la regolamentazione della sosta.

Al riguardo, giova riportare il testo del già citato art. 7, comma 1, lett. f) del d.lgs. n. 285 del 1992, secondo cui "1. Nei centri abitati i comuni possono, con ordinanza del sindaco: [...]f) stabilire, previa deliberazione della Giunta, aree destinate al parcheggio sulle quali la sosta dei veicoli è subordinata al pagamento di una somma da riscuotere mediante dispositivi di controllo di durata della sosta, anche senza custodia del veicolo, fissando le relative condizioni e tariffe in conformità alle direttive del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (41) , di concerto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le aree urbane".

E' bene precisare che, diversamente da quanto prescritto per l'istituzione del pedaggio di accesso alla ZZTL (cfr., in particolare, la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici 21 luglio 1997 n. 3816), in relazione alla tariffazione della sosta, né le fonti primarie né le direttive ministeriali richiedono la previa approvazione ovvero l'aggiornamento del Piano del Traffico.

Tale scelta normativa, trova spiegazione nel semplice fatto che, diversamente opinando, sino all'approvazione di tale strumento, la circolazione stradale verrebbe lasciata a criteri di assoluta

anarchia (cfr., da ultimo, relativamente all'istituzione delle ZZTL, TAR Campania Napoli Sez. I, Sent., sentenza n. 458 del 27.1.2015).

Quanto testé rilevato, ovviamente, non esclude, nel caso in cui esista un PGU, vigente, o anche solo adottato, che la disciplina della sosta tariffata debba essere coerente e compatibile con tale fonte sovraordinata in quanto specificamente deputata ad adottare le disposizioni finalizzate ad ottenere "il miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione degli inquinamenti acustico ed atmosferico ed il risparmio energetico, in accordo con gli strumenti urbanistici vigenti e con i piani di trasporto e nel rispetto dei valori ambientali, stabilendo le priorità e i tempi di attuazione degli interventi" (l'art. 36, comma 6, del d.lgs. n. 285 del 1992).

3.2. Le considerazioni che precedono introducono al cuore della presente controversia, rappresentato dalla verifica, da un lato, della coerenza della delibera n. 48 con i principi ricavabili dal PGU di Roma, dall'altro, della ragionevolezza e proporzionalità delle scelte dell'amministrazione capitolina. A tale riguardo, va premesso che non è qui in discussione il fatto le "strisce blu" costituiscano ormai in tutto il mondo uno degli strumenti essenziali per la limitazione della circolazione, al fine di superare le enormi criticità ambientali dell'inquinamento acustico ed atmosferico per i centri storici e le aree immediatamente adiacenti.

L'oggetto delle doglianze dei ricorrenti è infatti rappresentato dalle modalità con cui tale fine è stato perseguito, a causa del mancato bilanciamento di tutti i valori in gioco.

In tal senso, giova richiamare alcuni dei principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale in ordine alla legittimità dei

provvedimenti limitativi della circolazione veicolare all'interno dei centri abitati.

Sin dagli anni 90, la Corte costituzionale (sentenza n. 264 del 19.7.1996) ha rilevato che "il precetto di cui al detto art. 16 [Cost.] non preclude al legislatore la possibilità di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscano sul movimento della popolazione (sentenze nn. 51 del 1991, 12 del 1965 e 64 del 1963).

In particolare l'uso delle strade, specie con mezzi di trasporto, può essere regolato sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengono al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare ed alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere.

La tipologia dei limiti (divieti, diversità temporali o di utilizzazioni, subordinazione a certe condizioni) viene articolata dalla pubblica autorità tenendo conto dei vari elementi in gioco: diversità dei mezzi impiegati, impatto ambientale, situazione topografica o dei servizi pubblici, conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'uso indiscriminato del mezzo privato.

Si tratta pur sempre, però, di una disciplina funzionale alla pluralità degli interessi pubblici meritevoli di tutela ed alle diverse esigenze, e sempre che queste rispondano a criteri di ragionevolezza".

Con particolare riguardo alla sosta tariffata, la Corte, più recentemente (sentenza n. 66 del 29.1.2005), ha ribadito la legittimità costituzionale di previsioni come quella di cui all' art. 7 del Codice della Strada, in quanto il precetto di cui all'art. 16 cost., non preclude al legislatore la possibilità di adottare, per ragioni di pubblico interesse, misure che influiscano sul movimento della popolazione, trattandosi di limitazioni "giustificate in funzione di altri interessi pubblici egualmente meritevoli di tutela".

Ha poi accomunato il pagamento per la sosta del veicolo non già ad un tributo o ad una prestazione patrimoniale imposta, quanto, piuttosto, ad una sorta di "corrispettivo, commisurato ai tempi e ai luoghi della sosta, di una utilizzazione particolare della strada, rimessa ad una scelta dell'utente non priva di alternative", con la conseguenza che "il corrispettivo risulta

privo di uno dei fondamentali requisiti che questa Corte ha ritenuto indispensabile affinché possa individuarsi una prestazione patrimoniale imposta; e ciò esclude che debba essere assistito dalla garanzia prevista dall'art. 23 Cost.”

I provvedimenti limitativi della circolazione veicolare all'interno dei centri abitati, sono dunque espressione di scelte latamente discrezionali “che coprono un arco molto esteso di soluzioni possibili, incidenti su valori costituzionali spesso contrapposti, che devono essere temperati, secondo criteri di ragionevolezza” (Cons. St., sez. V[^], sentenza n. 825 del 13.2.2009; cfr., anche la giurisprudenza ivi richiamata, in particolare, Cons. St., Sez. V, 4 marzo 2008, n. 824; Id., 11 dicembre 2007, 6383; Id., 29 maggio 2006, n. 3259; Ad. Plen. 6 febbraio 1993, n. 3).

3.3. Ciò posto, a parere del Collegio, la delibera n. 48, oltre ad essere caratterizzata da una

istruttoria incompleta e inadeguata, rispetto allo stesso fine dichiaratamente perseguito (vale a dire “recuperare lo strumento della sosta tariffata come regolatore della domanda di spostamento con mezzi privati verso zone servite dal trasporto pubblico e con i principali attrattori”), appare in contrasto sia con i principi in materia di organizzazione della sosta e del sistema di tariffazione, stabiliti dal PGTU vigente, sia con quelli contenuti nel PGTU adottato.

Al riguardo, valga quanto segue.

3.4. Relativamente al Piano tuttora vigente (di cui alla delibera del Consiglio Comunale di Roma, n. 84 del 28 giugno 1999), non è esatto quanto sostenuto dalle parti resistenti, ovvero che esso non contenga precise indicazioni circa l'entità delle tariffe.

Il par. 2.4 del Piano è infatti interamente dedicato alla “sosta delle autovetture” (pag. 46 e ss.). Premesso che “la tariffazione della sosta, appare, nell'immediato, l'unico provvedimento attuabile per moltiplicare

attraverso l'aumento della rotazione le scarse aree disponibili di parcheggio a raso nelle diverse zone della città", l'assemblea capitolina delineava quali necessarie linee di azione, al fine di "perseguire la prevalenza del trasporto pubblico [...], la scelta delle specifiche aree da sottoporre a tariffazione nelle diverse zone della città e l'individuazione di un criterio di determinazione delle tariffe che risulti, da un lato, efficace rispetto al già citato obiettivo di aumentare la rotazione dei veicoli [...] e, dall'altro, che tenga conto delle diverse realtà circostanti e dei diversi usi ai quali destinare gli spazi di sosta da regolamentare".

Con riguardo al "parcheggio generico" e alla "sosta dei visitatori e degli addetti", veniva in particolare stabilito che la tariffa "deve:

- crescere con l'aumentare dell'indice di congestione della sosta, cioè con il livello della domanda di sosta;
- crescere con l'aumentare dell'accessibilità dell'area sul mezzo pubblico".

Per quanto poi riguarda il Piano da ultimo adottato, pur prendendo atto della criticità rappresentata dalla ridotta rotazione nell'uso degli spazi di sosta tariffata, dovuta alla "presenza massiccia di auto dei residenti esentate dal pagamento", accresciuta "con l'introduzione nel 2008 degli stalli di sosta gratuiti, degli abbonamenti mensili e di tariffe forfettarie giornaliere", al fine di "recuperare l'efficacia dello strumento della sosta tariffata come regolatore della domanda di spostamento con mezzi privati verso zone servite dal trasporto pubblico e dove insistono i principali attrattori", la Giunta capitolina non ha previsto l'abrogazione tout court di qualunque agevolazione tariffaria, ovvero un aumento indifferenziato della tariffa, bensì ha fissato i seguenti indirizzi:

- "evitare che forme di agevolazioni tariffarie favoriscano gli spostamenti sistematici con veicoli privati anche verso zone servite dal trasporto pubblico 'forte';
- aumentare l'accessibilità per gli spostamenti non sistematici effettuati con auto privata per gli assi caratterizzati da fronti commerciali continui o in presenza di forti attrattori, cioè dove è richiesta una forte rotazione nell'uso dei posti disponibili;

- ridefinire le tariffe massime applicabili e introdurre un sistema tariffario articolato, differenziato in relazione alla effettiva disponibilità di sosta, alla disponibilità di trasporto pubblico e all'attrattività dell'area [...]".

Infine, si sono già in precedenza riportati gli obiettivi contenuti nella "Nuova disciplina", confermati anche dalla delibera n. 48, tra cui spiccano, per quanto qui interessa:

- "aumentare l'accessibilità per gli spostamenti sistematici (es: casa - lavoro) effettuati con auto privata, per facilitare gli utenti provenienti da zone non coperte da servizi "forti" di trasporto pubblico (ad elevata capacità e frequenza);

- tutelare la domanda di sosta da parte dei residenti dissuadendo l'uso dell'auto privata nelle aree coperte da servizi "forti" di trasporto pubblico e comunque caratterizzate da un'elevata densità di addetti e di visitatori da questi ultimi richiamati;

- definire forme di tariffazione scontata tramite abbonamenti mensili e tariffe di lunga durata (fino a 8 ore), già introdotte in via sperimentale [...]".

Tale essendo il quadro dei principi elaborati dall'amministrazione nell'ambito di strumenti di pianificazione e programmazione sovraordinati alla disciplina qui in esame (almeno con riguardo al PGTU), deve convenirsi con i ricorrenti che l'uso indifferenziato della leva finanziaria costituisca una scelta non conforme ai criteri di determinazione delle tariffe ivi delineati.

Di immediata evidenza, appare, ad esempio, l'inesistenza di misure di incremento dell'offerta di trasporto pubblico o comunque di specifici studi circa l'attuale adeguatezza di esso nelle diverse zone tariffate.

La verifica della disponibilità di trasporto pubblico è infatti uno dei parametri che, anche secondo il PGTU in corso di approvazione, condiziona l'articolazione della tariffe, unitamente all'obiettivo di "aumentare l'accessibilità per gli spostamenti non sistematici effettuati con auto privata

per gli assi caratterizzati da fronti commerciali continui o in presenza di forti attrattori, cioè dove è richiesta una forte rotazione nell'uso dei posti disponibili".

Nel caso in esame, però, non vi è stata alcuna verifica circa la specifica domanda di sosta nelle diverse zone tariffate, né alcuna differenziazione è stata operata, ad esempio, tra visitatori e addetti, ovvero, relativamente a questi ultimi, tra soggetti che provengono da zone già coperte da servizi "forti" di trasporto pubblico, ed utenti che, invece, si spostano da zone periferiche o, comunque, non adeguatamente servite.

Quanto, poi all'argomentazione delle parti resistenti, secondo cui l'amministrazione si sarebbe limitata ad un mero "adeguamento" delle tariffe, già previste dalla delibera n. 226/2004, la semplice lettura delle delibera n. 48 evidenzia, che, al contrario, l'Assemblea ha inteso intervenire proprio sugli aspetti qualificanti della disciplina vigente.

Infatti, le misure rimaste invariate (l'offerta di stalli gratuiti, le tariffe di prossimità etcc), ovvero quelle potenziate (car-sharing, car - pooling e bike - sharing), hanno rilievo del tutto marginale rispetto alla complessiva domanda di mobilità, o, comunque, rappresentano alternative costose e non disponibili in tutte le zone della città.

A ciò si aggiunga che, secondo il PGTU in itinere, anche l'offerta di stalli gratuiti è destinata a scomparire, essendo ivi prevista l'integrale soppressione degli spazi di sosta non a pagamento all'interno dell'anello ferroviario.

Va poi detto che la circostanza più volte stigmatizzata dai ricorrenti, relativa al progressivo deterioramento dell'offerta di trasporto pubblico, è attestata anche dal Piano in itinere (in particolare, pag. 104 e ss.), in cui si dà atto che "le ultime pianificazioni organiche della rete del trasporto di superficie furono compiute alla fine degli anni novanta, in vista del Giubileo del 2000. Da allora la rete non ha seguito la veloce trasformazione della città [...] con il risultato che molti quartieri della fascia esterna all'anello ferroviario e al GRA non sono serviti o lo sono con bassissimi livelli di qualità. Inoltre, studi e monitoraggi recenti effettuati dall'amministrazione indicano che quasi un terzo della produzione impiegata per le linee di trasporto pubblico di

superficie presenta bassi livelli di utilizzo da parte dell'utenza, indice del fatto che i servizi erogati non corrispondono alle esigenze di mobilità della città odierna [...]".

In questo contesto, appare, infine, del tutto irrilevante il Piano industriale recentemente approvato da ATAC, in quanto nemmeno menzionato nella delibera impugnata e, comunque, estraneo alla fase istruttoria per come documentata dalla difesa dell'amministrazione capitolina.

E' quasi inutile aggiungere, peraltro, che il potenziamento e/o la razionalizzazione della rete di trasporto pubblico avrebbe dovuto precedere e non seguire la rimodulazione della disciplina della sosta.

4. A questo punto, è bene spendere qualche osservazione sull'attività di "monitoraggio" e sullo

studio effettuati da Roma Servizi per la Mobilità, in quanto essi costituiscono l'unico apporto istruttorio sul quale l'Assemblea capitolina si è basata per pervenire alle impuginate determinazioni. Lo studio, secondo quanto indicato a pag. 2, si compone di:

- analisi della struttura e dello stato attuale del sistema sosta e delle caratteristiche delle varie zone della città, verificate anche in relazione alle elaborazioni e alle tavole tematiche già prodotte per lo studio condotto nel 2008;
- di una descrizione qualitativa e quantitativa dei principali elementi di criticità dell'attuale sistema, verificati attraverso l'elaborazione dei dati sui tempi medi di sosta; sulla struttura delle operazioni registrate dai parcometri ubicati nelle zone tariffate; sull'effettivo utilizzo a rotazione degli stalli offerti nelle zone tariffate; sull'occupazione degli stalli offerti da parte di residenti e autorizzati; ecc..;
- di un confronto tra le caratteristiche e le dinamiche registrate prima del 2008 e successivamente all'introduzione del nuovo Piano sosta con

l'emissione della deliberazione n. 257/2008 e delle successive deliberazioni integrative;

- di una descrizione sintetica dei risultati dell'indagine appositamente disposta per la zona campione di Prati;
- della descrizione di obiettivi e proposte di adeguamento e razionalizzazione delle attuali discipline di sosta nelle aree tariffate.

Di fatto, l'analisi dello stato attuale della sosta tariffata si limita alla riproduzione gli elaborati dello studio condotto nel 2008 dalla Commissione appositamente istituita, di talché, a differenza di quanto sostenuto dalle parti resistenti, deve escludersi che l'Agenzia abbia condotto autonome ed aggiornate verifiche circa l'adeguatezza dell'offerta di trasporto pubblico nelle diverse zone tariffate.

Le analisi specifiche condotte dall'Agenzia hanno invece riguardato i dati "rilevati su strada o dai parcometri" i quali hanno evidenziato, quali principali elementi di criticità del sistema attuale (pag. 10 e ss.):

- "che l'offerta di tariffe agevolate mensili (€ 70/mese) o forfettarie giornaliere (€ 4 per otto ore di sosta) ha limitato l'efficacia della regolazione favorendo gli spostamenti sistematici con mezzo privato, anche verso destinazioni servite dal trasporto pubblico:
- che l'utilizzo massivo degli stalli di sosta tariffata da parte di ciclomotori e motocicli, i quali utilizzano gratuitamente tali spazi pur disponendo di stalli dedicati, riduce la possibilità di un uso efficace degli spazi disponibili per la sosta della autovetture, e di una effettiva rotazione nell'utilizzo degli stalli;
- lungo alcuni assi stradali i suddetti fenomeni di sosta d'intralcio si traducono in eventi perturbanti il regolare transito dei mezzi del trasporto pubblico e determinano tempi di percorrenza e in generali livelli di servizio non idonei a garantire l'effettiva competitività;
- la mancanza di effettivo utilizzo a rotazione degli stalli tariffati e la conseguente limitata offerta di sosta, soprattutto lungo gli assi caratterizzati dalla presenza di fronti commerciali continui. Anche lungo tali assi stradali, la presenza massiccia e stanziale dei veicoli di proprietà dei residenti, esentati dal pagamento della sosta (circa il 37% per la zona campione di

Prati) determina di fatto una riduzione drastica degli spazi fruibili a rotazione da parte dei cittadini [...]”.

Anche il confronto con la situazione precedente l'introduzione della disciplina del 2008 si limita ad elaborare i dati in possesso di ATAC relativi alla vendita degli abbonamenti, all'incasso ai parcometri, al numero di operazioni registrate, etcc., per poi dedurre il valore medio delle operazioni o i tempi medi di sosta per ciascuna zona prima e dopo l'introduzione della disciplina del 2008.

Le indagini per la zona campione di Prati, infine, hanno riguardato esclusivamente l'indice di rotazione, in alcuni tratti di strada, ancorché ritenuti significativi per il loro carattere prettamente commerciale ovvero terziario – residenziale e a forte attrattività di addetti (pag. 15 e ss).

Va ancora soggiunto che, a ben vedere, nemmeno le conclusioni dello Studio sembrano giustificare l'utilizzo indiscriminato della leva finanziaria quale strumento esclusivo per migliorare l'utilizzo degli spazi di sosta tariffata.

In esso, infatti, oltre alla necessità di evitare che forme di agevolazioni tariffarie mensili o forfettarie giornaliere favoriscano gli spostamenti sistematici con veicoli privati anche verso zone servite dal trasporto pubblico “forte”, si suggerisce anche di “aumentare l'accessibilità per gli spostamenti non sistematici effettuati con auto privata in particolare per le aree commerciali e in presenza di forti attrattori, dove cioè è richiesta una forte rotazione nell'uso dei posti disponibili. Su tali ambiti si è evidenziata la necessità di garantire la massima rotazione dei posti disponibili a causa della forte presenza di addetti e richiamo di utenti non sistematici [...]”, e, quindi, in definitiva, di modulare le tariffe e/o le agevolazioni in rapporto alle effettive caratteristiche della zona, all'adeguatezza dell'offerta di trasporto pubblico e alla pressione sugli stalli.

5. L'amministrazione capitolina ha infine invocato le esperienze di altre città italiane al precipuo fine di dimostrare la congruità delle determinazioni impugnate, sia in ordine all'entità della tariffa, sia in ordine alla scelte di sospendere le principi agevolazioni tariffarie applicate a partire dal 2008.

Premesso che un tale raffronto non è contenuto nemmeno nello Studio posto alla base della delibera, né viene comunque richiamato negli atti e/o provvedimenti presupposti, reputa il Collegio che tale prospettazione non colga nel segno ovvero che deponga in senso esattamente contrario a quanto auspicato dall'amministrazione capitolina.

In primo luogo, il confronto con esperienze diverse da quella specifica di Roma Capitale richiederebbe, per fare emergere l'inconsistenza dei dedotti profili di irrazionalità delle scelte contestate, un approfondimento ben diverso da quello addotto da parte dell'amministrazione, non essendo possibile instaurare alcuna relazione fra la specifica realtà della città di Roma e quella delle città italiane dalla stessa richiamate.

Ogni amministrazione affronta i problemi del traffico urbano tenendo conto delle situazioni estremamente differenziate che ogni grande città presenta e che attengono alle condizioni strutturali, climatiche, dei servizi urbani, della densità del traffico, dalla qualità dei mezzi di trasporto, alle abitudini dei cittadini all'uso dei mezzi pubblici e a molte altre variabili, spesso interdipendenti, non assimilabili e non integrabili in un unico modello, valido per tutte le amministrazioni comunali. Pertanto, la mera circostanza che la tariffa oraria di cui alla delibera impugnata, sia, in ipotesi, effettivamente inferiore a quelle in vigore nelle città di Milano, di Genova, di Torino, di Napoli etcc., non consente, di per sé, di fare ritenere la congruenza delle predette misure.

Ad ogni buon conto, i rilievi dell'amministrazione capitolina sono confutati dalla stessa Agenzia Roma Servizi per la Mobilità, nelle note depositate in esecuzione degli incumbenti disposti dal Collegio.

In esse - oltre a confermare l'invero elementare rilievo secondo cui il confronto con altre città italiane appare in generale incongruo poiché si tratta di contesti territoriali con caratteristiche insediative specifiche e dimensioni nettamente non paragonabili a quelle di Roma - si propone

comunque una comparazione con la città di Milano, in cui però la disciplina della sosta è articolata in senso esattamente opposto alla delibera all'esame del Collegio.

Non solo, infatti, la tariffa risulta differenziata per ciascuna delle tre aree concentriche in cui è suddivisa la zona tariffata (Centro storico e Bastioni, Cerchia Filoviaria, Cerchia extrafiloviaria), ma, a quanto riferisce la stessa Agenzia, sono previste agevolazioni nelle aree tariffate più centrali per alcune categorie specifiche di lavoratori che possono acquistare abbonamenti a prezzo ridotto. Inoltre, nell'area tariffata più esterna (c.d. extra – filoviaria) sono previste forme di abbonamento per tutti gli utenti.

E' dunque evidente che, anche in una realtà territoriale complessa come quella di Milano, la disciplina della sosta si ispira al principio della modulazione delle tariffe.

6. Per tutto quanto argomentato, assorbita ogni altra censura, il ricorso deve essere accolto, con il conseguente annullamento della delibera n. 48 impugnata, nella parte in cui stabilisce

l'adeguamento della tariffa oraria a Euro 1,50/h in tutte le aree tariffate, all'interno e all'esterno della delle ZZTL, e sospende le seguenti agevolazioni tariffarie:

- tariffa agevolata giornaliera pari ad euro 4,00 per otto ore continuative;
- tariffa agevolata mensile, riferita ad un solo autoveicolo, pari ad Euro 70,00.

In considerazione, tuttavia, della complessità della fattispecie, e del carattere sensibile degli interessi coinvolti, appare equo disporre l'integrale compensazione delle spese

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. II[^], definitivamente pronunciando sul ricorso, di cui in premessa, lo accoglie e,

per l'effetto, annulla, per quanto di ragione, la deliberazione dell'Assemblea capitolina n. 48 del 29 luglio 2014.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Roberto Caponigro, Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 17/03/2015